

CUANDO EL ALUMNO SUPERA **A SU MAESTRO**

**Encuentros y desencuentros entre las
percepciones de donantes y países
receptores sobre “buen gobierno” – Estudio
de caso: Bolivia**



Tutores: Alejandra Kern

Adrián González

STENGEL, Claudia

Maestría en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador

Buenos Aires, Junio de 2008

RESUMEN:

Las discusiones sobre: ¿Cómo sería la mejor forma de gobernar?- datan desde Aristóteles en la vieja Grecia. Hoy en día la pregunta es retomada con la preocupación que un “mal gobierno” obstaculiza el desarrollo de las naciones. Por esta razón los organismos internacionales de la cooperación al desarrollo demuestran un importante empeño en proyectos y reformas para apoyar a la construcción de un “buen gobierno”.

“Buen gobierno” es entendido por los organismos donantes como un gobierno democrático, según el modelo occidental, donde la sociedad civil participa en su papel del contrapoder, necesario para la constitución de la democracia y su cuidado frente a amenazas autoritarias.

En esta investigación cuestiono la universalización del entender: que empoderando la sociedad civil se fortalece la democracia y con eso el “buen gobierno”. Esbozo sobre el ejemplo de las reformas de la descentralización en Bolivia el carácter ambiguo de este entender y sus limitaciones.

El trabajo se estructura en tres grandes apartados. Después de una introducción a la genealogía de la discusión que da base a este trabajo describo en el primer capítulo las percepciones sobre el concepto de “buen gobierno” por parte de diferentes actores estratégicos de la cooperación internacional y su crítica realizada por académicos.

En la segunda parte indago tanto sobre sus limitaciones como las oportunidades del concepto en la situación socio-política de tanto el continente de América Latina en general y, de Bolivia en particular, concentrándome en el ejemplo de las reformas de la descentralización.

La última sección está dedicada a especificar los puntos de inflexión entre las percepciones y mi análisis de la coyuntura política en Bolivia y sus posibles causas.

PALABRAS CLAVES:

buen gobierno – gobernabilidad – cooperación internacional – democracia – sociedad civil – participación – percepciones – democratic governance - Bolivia

Índice

| | |
|---|-----------|
| Prólogo..... | 6 |
| Introducción..... | 7 |
| I. Planteamiento de investigación..... | 9 |
| II. Metodología y marco conceptual..... | 9 |
| III. Genealogía de la discusión sobre “buen gobierno” en la visión de Desarrollo..... | 15 |
| Capítulo 1 – Las Percepciones en juego..... | 20 |
| 1.1. Percepciones de actores de la cooperación internacional..... | 20 |
| 1.1.1. El Concepto “buen gobierno” y su desarrollo y aplicación..... | 20 |
| 1.1.2. El Concepto “sociedad civil” y sus implicaciones..... | 32 |
| 1.2. Críticas académicas..... | 39 |
| 1.2.1. Críticas sobre el uso y la interpretación limitada del concepto “buen gobierno” | 39 |
| 1.2.2. El concepto “sociedad civil”..... | 42 |
| 1.3. Balance entre percepciones dominantes y sus críticas..... | 47 |
| Capítulo 2 - Análisis socio-político de América Latina y del caso de Bolivia | 49 |
| 2.1. Discusión sobre el concepto de democracia en el contexto de América Latina | 49 |
| 2.2. Análisis socio-político de Bolivia..... | 53 |
| 2.2.1. Procesos históricos desde la Revolución Nacional del ’52..... | 54 |
| 2.2.2. Análisis de Coyuntura..... | 59 |
| 2.2.3. Radiografía de “la” sociedad civil boliviana..... | 61 |
| 2.2.3.1. Definición del concepto en Bolivia..... | 62 |
| 2.2.3.2. Formación histórica de “la” sociedad civil en Bolivia..... | 65 |
| 2.2.3.3. Sociedad civil - ¿Un actor democrático?..... | 67 |

| | |
|--|-----------|
| 2.3. Impacto de las percepciones - el caso de la descentralización en Bolivia..... | 71 |
| 2.3.1. El concepto..... | 72 |
| 2.3.2. Relación descentralización y buen gobierno en general..... | 74 |
| 2.3.3. Implementación en Bolivia..... | 75 |
| 2.3.4. Balance crítico de los alcances de la descentralización..... | 76 |
| 2.3.5. Descentralización, sociedad civil, participación y “buen gobierno” / <i>democratic governance</i> en Bolivia..... | 78 |
| Capítulo 3 – De “buen gobierno” para Bolivia - hacia “buen gobierno” por Bolivia. Escenarios y Conclusiones..... | 83 |
| 3.1. Escenarios..... | 84 |
| 3.1.1. Escenario “buen gobierno” desde las percepciones de los organismos internacionales..... | 84 |
| 3.1.2. Reflexiones y Conclusiones de “buen gobierno” en el contexto boliviano..... | 85 |
| Bibliografía..... | 91 |

Cuadros:

| | |
|--|----|
| El proceso de los Diálogos Nacionales en Bolivia en el año 2000..... | 70 |
|--|----|

Gráficos:

| | |
|---|----|
| Gráfico I: Relación condicional entre democracia y pobreza..... | 35 |
| Gráfico II. Efectos esperados de la descentralización..... | 75 |

Índice de abreviaciones

| | |
|----------|---|
| BM | Banco Mundial |
| CAINCO | Camera de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz |
| CAO | Camera Agropecuaria del Oriente |
| COB | Central Obrera Boliviana |
| CSUTCB | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia |
| DAC | Development Assistance Committee (Comité de asistencia al desarrollo) |
| DDHH | Derechos Humanos |
| MAS-ISIP | Movimiento al Socialismo – Instrumento para la Soberanía de los Pueblos |
| MNR | Movimiento Nacional Revolucionario |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development (Organización para la coordinación de la cooperación y desarrollo económico) |
| OI | Organizaciones Internacionales |
| ONG | Organización no-gubernamental |
| ONU | Organismo de las Naciones Unidas |
| OSC | Organización de la sociedad civil |
| OTB | Organización territorial de base |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Papers |
| UDP | Unidad Democrática y Popular |

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Prólogo

La inquietud de trabajar sobre encuentros y desencuentros de percepciones entre países donantes y receptores se debe a mi experiencia personal de haber vivido los últimos 15 años de mi vida entre Alemania y Bolivia, trajinando entre espacios geográficos, culturales y sociales. Esta experiencia me permitió reflexionar sobre mis propias percepciones sobre la vida y el funcionamiento del mundo a través de un espejo intercultural y chocar muchas veces con limitaciones debido a las diferencias. Sin embargo muchas veces fueron éstas limitaciones las que me llevaron a un análisis y un diálogo sobre las percepciones y las lógicas inherentes, acercándome a las diferencias que de este modo quedaban resueltas.

Estas experiencias personales encontraron un eco académico en la lectura de Roland Paris y sus explicaciones sobre las limitaciones de la exportación del modelo democrático-liberal tras las misiones internacionales de paz tan frecuentes en los últimos años.

De esta forma este trabajo indaga sobre un tema de una relevancia tanto académica como personal y fue escrito con la convicción profunda de que el diálogo sobre nuestras percepciones nos enriquece tanto como seres humanos como siendo profesionales en áreas de “desarrollo”. De esta forma este trabajo pretende dar un paso hacia este diálogo.

Claudia Stengel

Junio del 2008, Buenos Aires

Introducción

"Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development."

Kofi Annan,

Las discusiones sobre: ¿Cómo sería la mejor forma de gobernar?- es de larga data desde Aristóteles en la vieja Grecia, y la discusión dio muchas vueltas y esta lejos de estar agotada. En América Latina encuentra una expresión temprana con la carta de Guaman Poma en el siglo XVI a los Reyes de España, pidiendo un “buen gobierno” para las tierras conquistadas y entra en una nueva época con las exigencias de los organismos internacionales e inversores frente a los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo la finalidad de pedir un “buen gobierno” diverge entre los diferentes actores y con eso también su análisis. Si para unos el “buen gobierno” es un fin en sí mismo, para otros es una condición para el desarrollo, para determinar inversiones y la consignación de proyectos de ayuda.

El marco normativo, elegido por los actores internacionales de la ayuda al desarrollo, para poder definir la calidad del “buen gobierno” es hasta ahora el modelo occidental de las democracias liberales. Con esa definición del escenario ideal también se definieron los pasos a dar para llegar a la meta y cuál papel tiene que cumplir cada actor. Sin embargo al escuchar las noticias, nos damos cuenta que tan lejos estamos todavía del escenario ideal y que el mundo no parece funcionar según las pautas fijadas.

I. Planteamiento de la investigación

Lo que da origen a esta investigación es la inquietud de entender mejor los encuentros y desencuentros entre las ideas de los actores de la cooperación internacional y la posición de los actores políticos, definida por la coyuntura socio-política en los países receptores sobre el concepto de “buen gobierno” como los papeles adjudicados a los actores en el caso específico de Bolivia.

La idea no es buscar soluciones, sino entender las causalidades atribuidas en un caso especial y demostrar las limitaciones como también las oportunidades que encuentra la

nueva lógica de “buen gobierno = desarrollo”, aplicada por organismos internacionales de países centrales para el caso de Bolivia y cómo las condiciones sociales influyen en la aplicación de modelos construidos en otras realidades.

Mi trabajo esta inspirado en la constatación de Cerrillo

“...desde la cooperación al desarrollo no se puede llevar a cabo el cambio institucional necesario para variar la gobernanza, y, correlativamente la gobernabilidad de un país ya que este cambio es necesariamente un cambio que debe realizarse desde la participación y el compromiso directo de todos los actores interesados a través de un proceso incremental liderado por las fuerzas sociales que persiguen un cambio en las preferencias de la sociedad. Pero se puede ayudar a que los actores implicados sienten las bases necesarias para que emerja dicho proceso.” (2001:29)

Con eso cuestiono la efectividad de las reformas implementadas bajo el manto de “buen gobierno”, si éstas se fundan sobre el ideal del modelo occidental de la democracia liberal y los respectivos roles inherentes. Formulo la inquietud que estas reformas no llevan necesariamente al escenario ideal y más bien producen efectos colaterales antes no estimados que puedan ser hasta contra-productivos para el desarrollo de las sociedades.

Argumento que el sólo mirar con lentes occidentales es miope frente al impacto que puedan tener las reformas implementadas en los contextos locales específicos.

Concluyo que en el caso boliviano la aplicación de reformas en función al “buen gobierno”, ejemplificado con las reformas de descentralización y participación popular, llevaron a un escenario no previsto por los donantes y que las pensadas interrelaciones entre los actores dejaron de funcionar en el marco previsto. Eso causa la necesidad de despedirse de la idea seguir implementando programas y proyectos pensados en este marco y tener que liberarse de la presunción de la universalidad del mismo. La tarea pendiente para el futuro es la construcción de un nuevo marco, que permite encarar de una forma contextualizada las relaciones sistémicas que llevan a un modelo de democracia, según las demandas locales y no según imposiciones externas.

Limitaciones del trabajo

El término de “buen gobierno” abarca una multitud de variables, las cuales se interrelacionan y construyen un campo muy complejo de análisis. Este trabajo sólo abarca una pequeña parte de estas variables, debido tanto a las limitaciones temporales, como a mi interés específico de entender la relación entre la participación de la sociedad civil y la constitución de un “buen gobierno” desde las percepciones de los organismos de cooperación como las implicaciones específicas de estas en el caso de Bolivia.

Sin duda hay que ser conciente de que, por estas razones, el trabajo implica un análisis reducido y para poder extraer conclusiones generales se necesitará abordar más casos como también más factores.

Mi pretensión es abrir un eje de reflexión que seguido de un trabajo más abarcativo y profundo en el futuro pueda conducir a un marco analítico que guíe y conduzca a una mayor efectividad de la asistencia externa como a un incremento de la sensibilidad frente a otros contextos culturales y el respeto a otras percepciones.

II. Metodología de investigación y Marco conceptual

Debido a la intención de delinear las características del caso particular de Bolivia se trata de una investigación cualitativa en forma de un estudio de caso. Recorro para dar cuenta de las visiones de los organismos internacionales sobre todo a fuentes secundarias porque permiten una mejor contextualización de los pronunciamientos oficiales de los organismos internacionales (OI). Eso se debe a que los pronunciamientos oficiales en su mayoría datan de los años 90, cuando se empezó a discutir el tema y desde entonces las actualizaciones más bien fueron hechas en el contexto de proyectos concretos. Para investigar más en la situación de Bolivia se usó bibliografía accesible por Internet o traído para este fin desde Bolivia como también se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores estratégicos realizadas por la autora en enero del 2008 en ese país.

El trabajo se basa en una perspectiva constructivista, constatando que la percibida causalidad de “buen gobierno – mejor desarrollo” no es una “Ley Natural”, sino que se encuentra dentro de un sistema de conceptos sociales, empezando con “¿Qué es buen gobierno para mi país?”, ¿Qué es desarrollo para mi sociedad?”, ¿Quiénes son los actores estratégicos en juego y qué rol deben cumplir? y dándose cuenta de que las

respuestas a estas preguntas dependen del contexto particular de cada país. Sin embargo es importante constatar que no hay percepciones equivocadas, si no que es necesario analizarlas en el contexto respectivo y no sacarlas del mismo.

Adler plantea que nunca nos explicamos una situación sin entretrejer nuestras ideas y experiencias anteriores y que nuestro entender es una interpretación que se basa sobre otras interpretaciones (1997: 321-322).

El define el entender constructivista del mundo como: *“La forma en la cual el mundo material da forma y es formado por la acción e interacción humana y depende de las dinámicas normativas e interpretaciones epistémicas del mundo material.”*¹ (Adler 1997: 322)

Adler explica que en este sentido todas las instituciones, entendidas como normas y reglas son producto de un compromiso societal sobre un entender común. Este compromiso es un proceso en constante construcción, involucrando las experiencias de las personas y adecuándolo hacia las necesidades del contexto y tomando en cuenta tanto lo dicho y pensado como lo hecho. Adler señala que para la mayoría de los constructivistas el progreso (1) no esta basado sólo en lo que los teóricos dicen, sino también y sobre todo en lo que los actores políticos hacen (2) pasa por la redefinición de identidades e intereses de los actores e (3) incluye ideas normativas universales, aunque éstas varían según el lugar y la época (Adler 1997: 334).

En este sentido lo que es percibido como “malo” o “bueno” es construido dentro de un contexto material y de poder. Afirmación que subraya la necesidad de pensar el poder discursivo y material de los actores, en este caso de organismos internacionales y del otro lado los países receptores, académicos y voces alternativas. Entiendo *poder* como lo describe Adler: por un lado se trata del poder de imponer un punto de vista, pero también del poder de determinar el sentido que constituye las identidades, intereses y prácticas de los Estados, como también las condiciones que regulan el acceso a bienes y beneficios (1997: 336). Adler plantea que la realidad social se constituye a través de la imposición de sentidos y funciones a objetos, que éstos no tienen intrínsecamente, como también a través de la habilidad de crear las reglas del juego y lograr que otros se comprometan a cumplir con estas reglas, porque estas reglas se vuelven parte de su auto-entendimiento.

¹ La traducción es mía: *the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world.*